

LES INNOVATIONS INTRODUITES PAR LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) EN MATIERE BUDGETAIRE

Kissi Fadia faculté des sciences économiques et de gestion de sidi Bel
Abbes

Résumé :

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 programme les étapes d'une réforme budgétaire d'envergure. Elle passe par une véritable mutation des processus de gestion des administrations, d'une culture de moyens et de procédures à une culture d'objectifs et de responsabilité.

C'est le premier des trois objectifs fondamentaux de la réforme : l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et de la performance des services de l'état. Au-delà, elle vise également à renforcer le rôle du parlement et à mettre en perspectives l'évolution des finances publiques. Le budget de l'état va passer d'un modèle structuré par nature de moyens, avec pour seul contrôle la conformité avec les autorisations de dépenses, à un modèle structuré par les finalités des politiques publiques, contrôlé par les résultats obtenus. Il sera structuré en missions, programmes et action. La mission sera la nouvelle unité de vote du parlement ; le programme défini au niveau ministériel, la nouvelle unité de spécialisation des crédits au sein du budget ; et enfin, chaque programme correspond à un ensemble cohérent d'actions, qui précisent l'information sur la destination des moyens budgétaires.

Cette nouvelle architecture budgétaire votée par le parlement et présentée à celui-ci dans les projets annuels de performance se décline au niveau opérationnel par des budgets opérationnels de programme « BOP ».

Le BOP est un budget global mettant fin aux « tuyaux d'orgues » que constituait les chapitres et articles qui fléchaient jusqu'alors les crédits par

nature de dépenses. Le responsable de programme utilise la souplesse de gestion résultant de son budget global pour piloter la gestion de l'administration conformément aux objectifs retenus.

Mots clés : Performance – culture de résultats – efficacité- indicateurs de performances -réforme budgétaire- fongibilité des programmes

Introduction :

La réforme budgétaire introduite par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, représente une étape importante dans le processus de réforme de l'état. Elle véhicule une refonte sans précédent des finances publiques, tendant à améliorer la performance des services publics dans le cadre d'une politique budgétaire soutenable

La France est entrée tardivement dans ce processus de réforme de l'état contrairement à la plus part des pays de l'OCDE. En effet, la grande majorité des pays (suède, Finlande, Pays-Bas, Italie, Canada, Belgique) ont entrepris leur processus de réforme au cours des années 1980 et le début des années 1990, à l'exception du Danemark qui a entrepris son processus dans les années 1990.

La loi organique 2001-692 du premier août 2001 relative aux lois de finance (LOLF) définit les bases d'une nouvelle gestion publique orientées vers les résultats et la recherche de l'efficacité, dans le souci d'améliorer la lisibilité et la transparence des informations budgétaires.

Cette nouvelle constitution financière de la France qui se substitue à l'ordonnance de janvier 1959 implique une remise en cause radicale de la gestion publique et des pratiques budgétaires existantes, elle poursuit les objectifs suivants : réformer le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité, assurer la transparence des informations budgétaires, favoriser les choix stratégiques en matière de

finances publiques¹, et renforcer sensiblement les pouvoirs du parlement en matière budgétaire et financière.

La loi organique institue de nouvelles règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'état, celles-ci ont pour ambition de faire passer l'état d'une logique de moyens à une logique de résultats, c'est-à-dire le passage d'un budget de moyens articulés en missions et programmes et actions, mesuré grâce à des indicateurs de performance. Le dispositif devrait conduire à ce que dans l'avenir, un ministre n'est plus jugé sur sa capacité à obtenir et à dépenser le maximum de crédits, mais sur la façon dont il atteint les objectifs mesurables assignés aux politiques publiques dont il a la charge².

I. La LOLF : Une nouvelle approche budgétaire de l'état

La loi organique relative aux lois de finances définit les bases d'une nouvelle gestion publique orientée vers les résultats et la recherche de l'efficacité, issue d'une initiative parlementaire, abroge et remplace les dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; pendant ces 45 années d'existence, cette ordonnance a connu plus de trente six (36) propositions de réformes inabouties. Deux seulement sont allées à leur terme mais elles ne concernaient que des points mineurs. La contestation d'une fragmentation du budget en plus de 800 chapitres de dépenses, jugée archaïque, la volonté d'introduire une culture de la performance et de la responsabilité dans la gestion publique, ainsi que le souhait d'accroître le pouvoir du parlement durant la procédure budgétaire ont amené à la modification définitive de l'ordonnance de 1959, devenue la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, on la qualifie par « nouvelle constitution financière de la France ;

¹ Lettre de Moderfie N°01, décembre 2002.

² Patrick Suet (juin 2003) « Après la réforme de la LOLF, un nouveau partage des responsabilités. Revue française de finances publiques, N°82, P54

elle a été promulguée le 1^{er} août 2001 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

1-Pourquoi une réforme budgétaire ?

Avant d'approfondir le contenu et les implications de cette réforme budgétaire sur la gestion budgétaire, il convient de s'interroger au préalable sur sa nécessité, les raisons de la mise en cause de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

La loi organique du 1^{er} août 2001 a pu être élaborée grâce à l'existence d'un consensus politique exceptionnel sur la nécessité de réformer l'ordonnance de 1959, plusieurs raisons ont conduit à la réformer notamment :

- a-** La loi organique relative aux lois de finance (LOLF) s'est inspirée des modernisations des procédures budgétaires et des méthodes comptables menées par de nombreux états depuis les années quatre vingt (1980). Les travaux de coopération et de développement économique (OCDE) promouvant une nouvelle gestion publique ont aussi guidé l'élaboration de la LOLF. Ils ont démontré l'intérêt pour les états d'adopter une démarche de budgétisation par la performance, décrivant les politiques publiques, leurs assortissant des objectifs, laissant aux gestionnaires une grande latitude dans l'utilisation des crédits, avec pour contrepartie un système de contrôle plus rigoureux.

- b-** L'ordonnance de 1959 imposait une présentation du budget en terme de moyens sans toute discussion en terme d'objectifs, sauf sur deux secteurs, le logement et la construction d'autoroutes, et d'autre part ni les administrations dépensières, ni les ministres concernés n'avaient envie de mettre en place des instruments permettant de juger l'efficacité de leur action. Le texte de cette ordonnance est très juridique, fixant des règles précises au prix d'une déresponsabilisation des acteurs, c'est une ordonnance

antiparlementaire rédigée par le ministère de finances sans consultation des assemblées parlementaires (vote de 6% de crédit), elles manquaient de transparence et de sincérité : (La gestion budgétaire inefficace, la comptabilité de caisse polémique en fin, pas de gestion pluriannuelle).

- c- Cette constitution financière de l'état s'est caractérisée par une surprenante stabilité pendant 40 ans, malgré les 36 propositions de réforme déposées par le parlement, elle n'a été révisée qu'à deux reprises sur des points mineurs, mais en septembre 1967 est envoyée une mission de cinq personnes aux Etats-Unis dont le rapport sert de base à un colloque tenu en Amboise en 1968, à la suite de quoi est lancée en France « **la rationalisation des choix budgétaires (RCB)** » qui était fondée sur quatre idées³ :

- Une approche pluridisciplinaire des problèmes.
- Un horizon pluriannuel.
- Des objectifs à atteindre exprimés en termes qualifiés sous formes de programmes avec le souci de comparer les résultats aux objectifs.
- Une recherche systématique des solutions alternatives.

La RCB était une méthode scientifique, elle marquait l'entrée de Descartes dans le budget en ambitionnant de compléter le budget de moyens par un budget de programmes⁴, elle reposait sur des données scientifiques et elle n'avait pas d'aspect démocratique. Le parlement se sentait donc évincé et était peu motivé, elle diminuait le rôle des parlementaires dans le processus de décisions budgétaires, elle ne s'appuyait pas non plus sur ceux qui avaient la charge de sa mise en œuvre, les administrations financières d'une part, la fonction publique d'autre part, elle ne se préoccupait que de gestion

³Guy Vidal(novembre 2001) « La loi organique relative aux lois de finances » revue française de finances publiques N°76,. LGDJ, P164.

⁴ Michel Paul(2005) « *l'essentiel de la LOLF* » gualino Editeur, EJA Paris p23.

d'expertise, d'efficacité, d'optimisation mais il n'y a avait aucune logique politique.

2-Les objectifs fondamentaux de la LOLF

Les objectifs de la LOLF s'inscrivent dans la continuité des démarches engagées depuis plusieurs années au titre de la modernisation de la gestion publique comme de la mise en perspective stratégique la politique des finances publiques.

La LOLF vise trois objectifs fondamentaux :

- Performance et efficacité.
- Transparence.
- Pluri annualité.

Le premier objectif est de mettre la gestion des politiques publiques sous tension de performance, cela signifie que la loi de finances va simultanément affecter des moyens a des actions menées par l'état et formuler de manière explicite et mesurable les objectifs et les résultats attendus⁵. Chaque ministère sous le contrôle du parlement est obligé à énoncer les objectifs des actions qu'il mène à y associer des indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus par rapport a une cible recherchée.

Il ne faut pas confondre entre la gestion orientée vers des résultats et la budgétisation par objectif qui consistait à fixer d'abord les objectifs puis à déterminer les enveloppes de crédits nécessaires pour les réaliser. Cela n'est pas possible, parce que le budget de l'état est déterminé en enveloppe globale et la répartition de ces enveloppes entre programmes se fait en fonction de la situation des finances publiques, aussi la budgétisation par les objectifs peut être définie en fonction d'objectifs d'activité ou de

⁵ Rapport de Sophie Mahieux payeuse générale du trésor depuis 2003. « La loi organique relative aux lois de finances : objectifs et démarches » .p16.

production⁶ alors que la démarche de performance exclut ce genre d'objectif.

La culture de performance vise à améliorer l'efficacité de la dépense publique en responsabilisant les gestionnaires, car ils disposent d'une grande liberté pour ventiler les crédits, c'est le principe de fongibilité et de globalité dans les programmes qui permet par exemple de transformer les dépenses de fonctionnement en dépenses d'investissement, orientant de ce fait la gestion publique vers l'efficacité de l'allocation des ressources de l'état⁷. La technique de la fongibilité est dite « asymétrique » dans la mesure où les crédits de personnels sont limitatifs et ne peuvent être abordés par d'autres crédits, il est en revanche possible d'utiliser les crédits du personnel pour alimenter d'autres types de dépenses. Cette technique de fongibilité au sein de chaque programme accroît la responsabilité des gestionnaires et leur permet d'effectuer des choix pour optimiser les résultats des politiques publiques dont ils ont la charge. Cela implique enfin qu'une obligation de compte rendu au parlement permettra de comparer à l'issue de l'exercice les résultats obtenus et les résultats attendus dans le cadre des projets annuels de performance « PAP » : qui sont des documents annexés au projet de loi de finances, donnant des précisions sur un programme notamment : la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des indicateurs, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, l'évaluation des dépenses fiscales, la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses de l'année antérieure et aux crédits de l'année en cours, l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement, par catégorie ou par type de contrat, la répartition

⁶ Objectifs relatifs aux activités portent sur le volume, la répartition ou la mise en œuvre de certaines actions ou de certains processus .et les Objectifs relatifs aux produits : ils peuvent porter sur le volume ou la répartition de certains produits

⁷. Les cahiers français n°329 (2005) « *Budget de l'état et finances publiques* ».. La documentation française, PARIS P22.

prévisionnelle des emplois rémunérés par l'état et la justification des évolutions⁸.

Et dans le cadre des rapports annuels de performance « RAP » : les documents annexés à la loi de règlement, il s'agit du compte rendu de chaque programme, il est présenté selon la même structure que le projet annuel de performance⁹.

La globalisation des crédits par programme structurés en actions rend possible de mettre en cohérence cadre d'autorisation et cadre de gestion. La confrontation des PAP et des RAP permet de faire porter le débat démocratique sur les conditions de l'efficacité des politiques publiques.

Pour apprécier l'efficacité de l'action publique trois types d'objectifs de performance ont été tracés¹⁰ :

- ✓ Des objectifs socio-économiques qui correspondent au point de vue du citoyen : ils énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'état pour le citoyen et la collectivité en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle et sanitaire. Par exemple dans le cadre des programmes de la police nationale et de la gendarmerie, l'amélioration du taux d'élucidation des enquêtes dans l'objectif de réduire la délinquance.
- ✓ Des objectifs de qualité de service, qui correspondent au point de vue de l'utilisateur : ils énoncent la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur. Par exemple, l'amélioration de l'accueil dans les commissariats et les gendarmeries.
- ✓ Des objectifs d'efficacité de la gestion, qui correspondent au point de vue du contribuable, l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés en rapportant des produits obtenus aux ressources consommées. Par exemple, l'optimisation de la répartition des

⁸ Projet de loi de finances pour 2006 (Septembre 2005). Les notes bleues de Bercy p 277.

⁹ . Projet de loi de finances pour 2006, Op.cit, p 277

¹⁰ Cahiers français n°329. Op.cit p17.

effectifs de police et de gendarmerie, en fonction de l'évolution de la démographie et de la délinquance.

Le deuxième objectif est d'améliorer la qualité de l'information du parlement et donner à celui-ci un rôle plus actif dans l'autorisation et le contrôle des dépenses. La LOLF ouvre au droit d'amendement parlementaire la possibilité de modifier la répartition des crédits entre programmes d'une même mission ministérielle ou interministérielle, elle prévoit la suppression progressive des taxes parafiscales¹¹, elle organise une information en continu des commissions des finances sur les modifications apportées en gestion à l'autorisation parlementaire sous forme d'annulation de virements ou de transferts.

Le troisième objectif est de mettre en perspective pluriannuelle les choix de la loi de finances annuelle. Désormais la loi de finances sera accompagnée d'une projection pluriannuelle des recettes et des dépenses de l'ensemble des administrations publiques (état, collectivité locale et administrations sociales). Ainsi que d'un rapport sur l'évolution globale des prélèvements obligatoires. Le débat d'orientation budgétaire présentera l'évolution pluriannuelle projetée des dépenses de l'état par grandes fonctions.

Avec ses outils, le débat démocratique sera plus riche et plus pertinent tant sur la gestion macroéconomique des finances publiques européenne des politiques économiques, que sur les arbitrages entre politiques publiques¹².

A la fin, la budgétisation par les objectifs à tendance à rendre compte de la totalité des moyens attribués, alors que la démarche de performance se veut sélective, axée sur des priorités.

¹¹ Rapport Sophie Mahieux. Op.cit. p17.

¹² Rapport Sophie Mahieux. Op.cit. p18.

3-Le calendrier de mise en œuvre de la LOLF

L'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances était en effet au cœur d'un paradoxe, elle a fait l'objet de sa mise en œuvre à l'automne 1959, des plus vives critiques et pas moins de trois douzaines de propositions des modifications ont été présentées en quatre ans à l'assemblée nationale ou au sénat¹³. Pourtant ce texte a fait preuve d'une exceptionnelle pérennité, n'étant modifié qu'à deux reprises sur des points mineurs, en septembre 1967 les ministres français ont adopté la méthode de rationalisation des choix budgétaires « RCB » dans le but de compléter le budget de moyens par un budget de programmes, mais elle n'a pas donné des résultats puisque le parlement était toujours mis à l'écart. Ensuite entre 1998 et 2001, le texte qui devrait remplacer l'ordonnance de 1959 a été préparé et voté.

Quatre ans se sont ensuite écoulés (2001-2002) pour assurer la mise en œuvre et l'entrée en vigueur complète de la nouvelle constitution financière de la France définitivement en 2006. Ceci est détaillé dans le calendrier suivant :

- **1^{er} août 2001** : promulgation de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n°2001-962.
- **1^{er} janvier 2002** : Entrée en vigueur de 19 articles de la LOLF (annulations de crédits, principe de sincérité, affectation à des tiers de recettes de l'état, procédure d'examen du projet de la loi de finances et du projet de la loi de règlement).
- **Fin 2003** : validation de la nouvelle architecture du budget de l'état selon les règles de la LOLF et engagement d'un travail de réflexion sur les objectifs et les indicateurs de résultats dans tous les ministères.

¹³ L.Tallineau (janvier 2001) « quatre ans de propositions de réforme de l'ordonnance de 1959 » revue française N°73, P19.

- **1^{er} janvier 2004** : lancement d'une expérimentation de la LOLF au sein des ministères.
- **21 janvier 2004** : présentation de la nouvelle architecture du budget de l'état par le ministre délégué au budget et à la réforme de l'état.
- **Juin 2004** : chaque ministère doit définir, d'ici cette date les objectifs et les indicateurs de performances pour chaque programme. Les responsables des programmes devront mettre en place de nouveaux modes de gestion, examiner les conséquences de la réforme sur la politique des ressources humaines dans l'administration, revoir les relations entre les administrations centrales et celles déconcentrées.
- **Septembre 2004** : le projet de loi de finances 2005 sera présenté au format LOLF et au format ordonnance de 1959.
- **Janvier 2005** : généralisation des expérimentations – lancement de la phase interministérielle de la procédure budgétaire 2006.
- **Février – mars 2005** : définition du périmètre des futurs budgets opérationnels de programme (BOP) et désignation des responsables de BOP.
- **Mars 2005** : avis du parlement sur les avant projets annuels de performance.
- **Juin 2005** : dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2006 :
 - Débat d'orientation budgétaire au parlement avec la finalisation de l'architecture budgétaire des stratégies, des objectifs, et des indicateurs de performances.
 - Lancement du dialogue de gestion avec les responsables de BOP.
 - **Automne 2005** : pour la première fois, les parlementaires sont amenés à discuter et à voter un projet de loi de finances élaboré selon les nouvelles modalités définies par la LOLF.

- **1^{er} janvier 2006** : entrée en vigueur de la première loi de finances faisait l'application de la LOLF.

II. Une nouvelle architecture budgétaire

La LOLF définit un nouveau cadre juridique qui doit être le support d'une réforme en profondeur de la gestion publique au moyen d'une budgétisation orientée vers les résultats, elle est fondée sur le principe d'une budgétisation non plus par nature de dépenses mais orientée vers les résultats à partir d'objectifs définis. Le budget est structuré en trois niveaux : en missions, programmes et actions, une quarantaine de missions dessinent les grands domaines de politique de l'état. Le budget est voté par le parlement au niveau de chaque mission, ce qui permet de mettre l'action sur les finalités des politiques publiques poursuivies¹⁴.

L'article 7 de la LOLF : « dispose que les crédits sont spécialisés par programme qui regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble d'actions cohérent relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalité d'intérêt général ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

Les programmes sont regroupés au sein de missions, celles-ci qui comprennent un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie¹⁵.

La mission constitue donc l'unité de vote des crédits par le parlement, elle regroupe un ensemble de programmes, au moins deux, concourant à une politique définie. Elle peut être ministérielle ou interministérielle.

¹⁴ Sophie Mathieux. (novembre 2001) « La LOLF du 1er août 2001 ». Revue française N°76, LGDJ. P35.

¹⁵ Sophie Mathieux. La Lol du 1er août 2001.. Op.cit. P35.

Les parlementaires peuvent modifier la répartition des moyens entre programmes d'une même mission (art 47). Le montant global des crédits de la mission ne peut pas en revanche être accru par le parlement¹⁶.

La mission regroupe des programmes ministériels, unité de spécialité des crédits, elles ne peuvent être créées que sur initiative gouvernementale, au sein de celles-ci qui peuvent être interministérielle, les programmes sont donc placés sous la responsabilité d'un seul ministre. Le programme constitue donc pour un ministère le cadre de gestion opérationnelle des politiques de l'état, il est exclusivement ministériel. C'est au niveau du programme que sont associés les objectifs fixés pour les actions publiques et que sont mesurés les résultats de celles-ci.

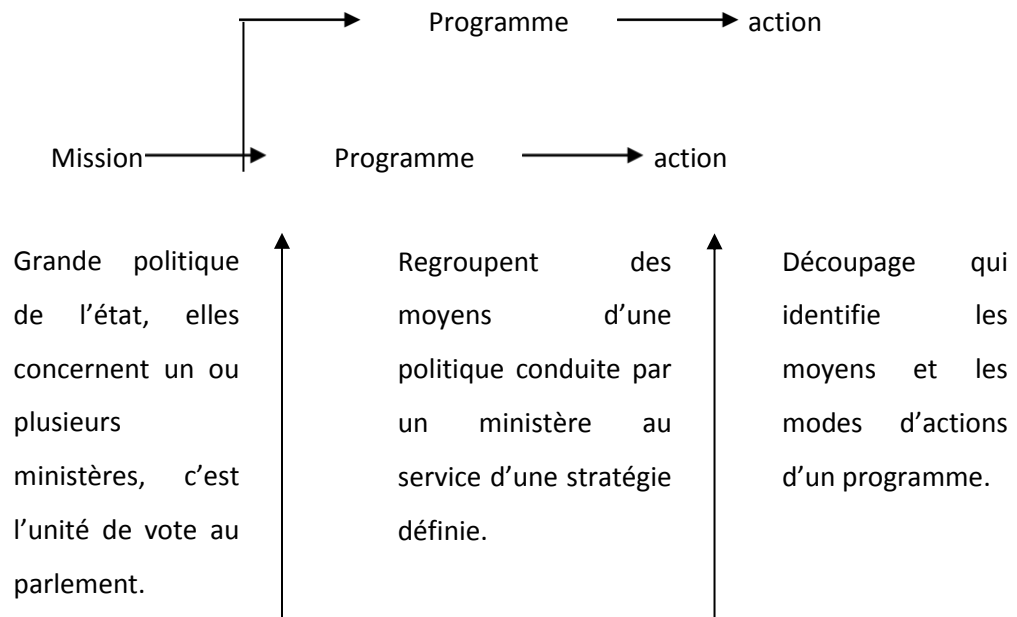
Chaque programme correspond à un ensemble cohérent d'actions confiées à un responsable, désigné par chaque ministre concerné, appelé « responsable de programmes¹⁷ », celui-ci dispose d'une liberté quasi-totale pour redéployer les crédits, il reçoit une enveloppe de crédits présentés par titres, globales et fongibles lui permettant de choisir les moyens les mieux adaptés à la réalisation des objectifs qui lui sont fixés. Les crédits du programme sont limitatifs mais il est possible d'utiliser librement les crédits sous réserve de ne pas dépasser le montant prévu pour les dépenses de personnel. Au niveau des actions les dépenses sont prévues et suivies en exécution, à titre indicatif, le responsable de programme pilote un ensemble d'actions sans être enfermé dans des crédits limitatifs¹⁸.

Dans cette nouvelle architecture budgétaire, le budget général de l'état est découpé en 34 missions, 133 programmes et près de 850 actions au lieu de 850 chapitres segmentant le budget de l'état avant la réforme.

¹⁶Jean François Copé (2006) « La LOLF un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'état ». LGDJ, PARIS, P23

¹⁷ MINEFI « la démarche de performance : stratégie, objectifs et indicateurs » Guide méthodologique pour l'application de la LOLF, juin 2004, P4

¹⁸ Guide méthodologique pour l'application de la LOLF. Op.cit. P4.



1- Les missions : support opérationnel des politiques publiques

La constitution de la nouvelle structure budgétaire a été l'occasion de clarifier le financement des politiques publiques et de ressembler les dépenses afférentes à la conduite de ces politiques¹⁹.

Le premier niveau de l'architecture est la **mission**, une mission se définit comme « un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie »²⁰. elles sont les unités de vote de crédits. La loi organique précise que les missions relevant d'un ou plusieurs services, d'un ou plusieurs ministères, un ministère peut ainsi contribuer à plusieurs missions et certaines missions peuvent avoir un caractère interministériel, et enfin seul le gouvernement peut créer une mission.

¹⁹ Jean François Copé. La LOLF un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'état. Op.cit. P 28.

²⁰ Article 7 de la loi organique 2001 relatives aux lois de finances.

Chaque budget annexe ainsi que chaque catégorie de comptes spéciaux du trésor constituera une mission. Ensuite deux missions spécifiques ne seront pas liées à la définition d'une politique publique, la première regroupera les dotations pour les pouvoirs publics et la seconde la dotation pour dépenses accidentelles et la dotation pour mesures générales en matière de rémunération²¹.

Hormis ces exceptions, il existe trois types de missions²². La mission interministérielle « sécurité », regroupe des programmes de ministères différents notamment le ministère de l'intérieur et le ministère de la défense, la mission ministérielle qui regroupe l'ensemble des programmes d'un ministère, c'est le cas de la mission « justice » pour laquelle il y a identité entre la mission et le ministère, et enfin la mission « infra ministérielle » qui regroupe qu'une partie des programmes à la charge d'un ministère, par exemple la mission « action extérieure de l'état » qui est l'une des deux missions à la charge du ministère des affaires étrangères²³.

| Missions | AE | CP |
|---|----------------|----------------|
| Action extérieure de l'état | 2.419.297.811 | 2.377.237.314 |
| Administration générale et territoriale de l'état | 2.555.519.767 | 2.211.873.804 |
| Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales | 4.307.301.007 | 2.929.130.922 |
| Aide publique au développement | 5.857.519.904 | 2.980.903.868 |
| Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation. | 3.895.671.595 | 3.879.911.595 |
| Conseil et culture de l'état. | 453.354.837 | 445.479.692 |
| Culture. | 2.883.327.408 | 2.799.681.070 |
| Défense. | 36.232.255.839 | 35.381.681.278 |
| Développement et régulation économiques. | 3.991.735.855 | 3.955.139.705 |
| Direction de l'action du gouvernement. | 535.784.302 | 535.064.302 |
| Ecologie et développement durable. | 631.999.211 | 614.620.007 |
| Engagements financiers de l'état. | 40.749.500.000 | 40.749.500.000 |
| Enseignement scolaire. | 59.743.761.978 | 59.739.978.828 |
| Gestion et contrôle des finances publiques. | 9.019.302.414 | 8.805.721.487 |
| Justice. | 6.925.827.726 | 5.980.256.435 |

²¹ Damier catteau (2007) « la LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public financier rénové », Dalloz Sirey, PARIS, P 49.

²² DRB, les missions dans les lois de finances aux termes de loi organique du 1^{er} août 2001, diaporama de présentation. P 7.

²³ Minefi "mission ministérielle". Action extérieure de l'état. Projet de loi de finances pour 2005. septembre 2004. P 108.

| | | |
|--|------------------------|------------------------|
| Medias. | 343.646.122 | 343.646.122 |
| Outre-mer. | 2.360.579.075 | 1.990.661.970 |
| Politique des territoires. | 881.449.267 | 718.714.201 |
| Pouvoirs publics. | 871.981.683 | 871.961.683 |
| Provisions. | 463.113.546 | 111.113.546 |
| Recherche et enseignement supérieur. | 20.520.562.669 | 20.651.921.476 |
| Régimes sociaux et de retraite. | 4.491.460.000 | 4.491.460.000 |
| Relations avec les collectivités territoriales. | 3.229.476.844 | 3.024.931.844 |
| Remboursements et dégrèvements. | 68.538.000.000 | 68.538.000.000 |
| Santé. | 409.452.376 | 399.573.023 |
| Sécurité. | 16.049.414.074 | 15.284.494.716 |
| Sécurité civile. | 468.781.764 | 462.562.764 |
| Sécurité sanitaire. | 939.284.660 | 639.893.915 |
| Solidarité et intégration. | 12.192.767.544 | 12.173.203.154 |
| Sport, jeunesse et vie associative. | 826.149.390 | 756.090.498 |
| Stratégie économique et pilotage des finances publiques. | 1.085.079.035 | 878.171.035 |
| Transports. | 9.286.890.699 | 9.385.885.699 |
| Travail et emploi. | 13.645.736.572 | 13.156.660.072 |
| Ville et logement. | 7.382.654.075 | 7.350.739.075 |
| | | |
| Total | 344.188.639.049 | 334.616.285.100 |

Tableau : Liste des missions du budget général et montant des crédits (LFI 2006)

Source : Loi de finances pour 2006

2- Les programmes : cadre de mise en oeuvre du budget

Le programme est un élément central de la nouvelle architecture, le second niveau de présentation des crédits. Selon l'article 7 de la LOLF, La mission peut être interministérielle alors que le programme est rattaché obligatoirement à un seul ministère et contrairement à la mission, le programme peut être créé à l'initiative des parlementaires. Selon le MINEFI le programme est ainsi l'unité opérationnelle d'exécution du budget et toutes les caractéristiques qui s'attachent aux programmes constituent le cœur de la réforme pour les gestionnaires aussi bien en administration centrale qu'en services déconcentrés²⁴.

Le calibrage des programmes déterminera l'importance de la souplesse de gestion offertes aux responsables pour remplir les objectifs qui leur ont été fixés, car un responsable de programme est en effet désigné pour chaque

²⁴ www.minefi.gouv.fr

programme et l'organisation générale de l'exécution des différentes actions composant le programme dans le cadre de la déclinaison opérationnelles des programmes, sera présentée dans les projets annuels de performance (PAP). Ils auront en effet la faculté d'utiliser librement les crédits au sein de l'enveloppe fixée par le parlement, sous réserve de ne pas dépasser le montant prévu pour les dépenses de personnel et le plafond ministériel des autorisations d'emploi²⁵.

Exemple : la mission « culture »

Programme 1 : patrimoines.

Programme 2 : création.

Programme 3 : transmission des savoirs et démocratisation de la culture.

Le programme est à la fois le cadre de gestion des autorisations budgétaires et le cadre de présentation des objectifs et des résultats attendus, de même il est le degré constituant non seulement l'unité de spécialité des crédits, mais aussi le niveau de programmation de l'exécution des politiques publiques dans lequel s'inscrit la mise en œuvre des nouveaux outils de gestion propres à l'exécution des budgets opérationnels de programme²⁶.

La constitution des programmes sert à mettre en ordre l'affectation des crédits aux ministères et le budget d'un programme regroupe l'ensemble des actions, et si le programme correspond à la réalisation de plusieurs politiques publiques définies par actions, c'est au niveau de l'action que sera associé l'objectif stratégique correspondant : « Les programmes porteront tantôt sur une seule politique publique tantôt sur plusieurs politiques décrites au moyen de différentes actions composant le programme, c'est seulement dans le second cas que les objectifs devront nécessairement être déclinés au regard de chaque action du programme »²⁷.

²⁵ www.minefi.gouv.fr

²⁶ www.minefi.gouv.fr

²⁷ Circulaire N° CMD-02-638: cahier des charges pour l'élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels. P19.

Selon le MINEFI : certains objectifs stratégiques se rattachent au programme, d'autres à une action particulière du programme, quoi qu'il en soit l'action, par sa fonction de « support opérationnel devra être déclinée en objectifs opérationnels afin d'orienter l'action des services et opérateurs »²⁸.

3- Les actions et sous actions, supports opérationnels du budget de programmes :

L'action constitue le troisième degré de cette nomenclature par destination. Chaque programme correspond à un ensemble cohérent d'actions confiés au responsable désigné par un ministère, donc l'action précise l'information sur la destination des moyens budgétaires²⁹, car au niveau des actions, les dépenses sont prévues et suivies en exécution, à titre indicatif.

Le responsable de programme pilote un ensemble d'actions sans être enfermé dans des crédits limitatifs³⁰.

Les actions visent aussi à compléter la segmentation des politiques publiques afin de rendre parfaitement lisibles les interventions de l'état, en pratique, elles seront définies par les services rendus à des usagers, par les buts des politiques d'intervention ou par les services rendus en interne et les fonctions de gestion³¹.

L'action va également être le premier véritable support opérationnel ; les budgets opérationnels des programmes sont des enveloppes affectées à la réalisation d'une action ou d'une série d'actions (ou de sous actions) spécifiques, associés à des objectifs utiles et des indicateurs. De même le programme correspond à des objectifs stratégiques des moyens financiers

²⁸ Guide méthodologique pour l'application de la LOLF. Op.cit P19.

²⁹ Cahiers français n°329. Op.cit p 11.

³⁰ Guide méthodologique pour l'application de la LOLF. Op.cit. P4.

³¹ Damien Catteau. « *la LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public financier rénové* » Op.cit. P33.

et humains qui contribuent à la réalisation de la politique publique identifiée et élaborée autour d'objectifs et indicateurs de résultats³². Un programme décrit une seule politique publique ou segmentation d'une politique publique, il peut décrire plusieurs politiques aux finalités différentes ; ce sont des programmes de service « polyvalents ».

Par ailleurs certains crédits ne peuvent être ventilés par programme car ils ne concourent pas directement à la réalisation des objectifs du programme, mais correspondent à des fonctions d'état-major ou des fonctions de gestion des moyens des services concernés : ce sont les programmes de fonctions supports, appelés aussi « programme soutien » d'une politique³³. Ces deux types de programmes dits aussi « de politiques publiques » correspondent pleinement à la définition de la loi organique.

III. Une nouvelle comptabilité

La nouvelle comptabilité garantit la sincérité et la clarté de la gestion publique. Elle passe par la refonte du cadre conceptuel et des normes comptables, à partir du plan comptable général emprunté à l'entreprise et adapté aux spécificités de l'état. En parallèle, elle conduit à une nécessaire évolution de la fonction comptable et du rôle du comptable public.

En effet, La LOLF modernise la comptabilité publique en mettant en place trois types de comptabilités :

- ✓ **la comptabilité budgétaire** de caisse : retrace l'exécution des dépenses budgétaires, au moment où elles sont payées (émission d'un virement au profit d'un fournisseur, par exemple), et l'exécution des recettes, au moment où elles sont encaissées (par exemple, traitement des chèques remis par les contribuables)

³² Jean François Copé. La LOLF un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'état. Op.cit. P 33.

³³ Avant projet de PAP de la mission justice dans le cadre des préfigurations du projet de la loi de finances pour 2005. modifiée 13 septembre 2004. p 89.

- ✓ **Une comptabilité générale en droits constatés** est créée – fondée sur le principe du rattachement à un exercice budgétaire (une année) des charges et des ressources s’y rapportant, qui ont pu être payées ou perçues l’année précédant ou suivant l’exercice. Les gestionnaires peuvent ainsi prendre conscience des conséquences pluriannuelles de leurs décisions. L’Etat peut disposer d’une vision claire de ses engagements et de sa situation patrimoniale. À cet effet, l’Etat se dote de nouvelles normes comptables, inspirées de celles des entreprises ;
- ✓ **Une comptabilité analytique** : permettant de mesurer le coût des actions des programmes et, dans le cadre du contrôle de gestion, d’aider les responsables de programme à piloter leur action et compléter l’information du parlement sur les moyens budgétaires affectés à la réalisation des actions prévues au sein des programmes

IV. De nouveaux modes de gestion

Cette nouvelle présentation budgétaire a amené à une évolution des modes de gestion des administrations, car l’application de ces nouveaux modes de gestion repose sur une culture de responsabilité des gestionnaires³⁴.

L’enjeu majeur pour la mise en œuvre de la loi organique est la définition de la nouvelle nomenclature budgétaire avec ses missions et programmes, « au sein des programmes, doivent d’abord être explicités les objectifs assignés, et pour chaque objectif, doivent être recherchés des indicateurs de résultats que le ministère se propose d’atteindre »³⁵.

La responsabilisation du gestionnaire, principe essentiel de la loi organique commence dans la recherche de la meilleure organisation possible pour répondre aux objectifs politiques assignés ainsi que dans la définition d’indicateurs sanctionnant son action.

³⁴ Didier Migaud « mise en œuvre de la LOLF » revue n°82. Op.Cit. P32

³⁵ Fiche de direction du budget « vers une nouvelle gestion publique » printemps 2001.

Au centre de l'instauration de la culture de performance, le gestionnaire ou le responsable de programme décline la stratégie établie et les objectifs souhaités en pilotant les actions et en utilisant les marges de manœuvre dégagées, il délèguera aussi la gestion du programme en constituant des budgets opérationnels de programmes « **BOP** ». Il en confiera, selon le cas la mise en œuvre, à des services centraux ou déconcentrés. Ces responsables de « BOP » devront à leur tour optimiser l'emploi des moyens qui leur sont confiés afin d'atteindre les résultats auxquels ils se sont engagés.

De l'action du responsable du programme à celle du responsable des budgets opérationnels et des agents découle la réussite de la réforme, les facteurs clés du succès sont au nombre de quatre³⁶ :

- Une chaîne de responsabilité resserrée misant sur l'investissement personnel des managers publics et un nombre déduit d'échelons.
- Un dispositif de contrôle de gestion dont dispose chaque responsable opérationnel pour améliorer le rapport entre les moyens engagés et les moyens obtenus.
- Un exercice de comparaison des performances, grâce aux indicateurs inhérents au programme, afin de déceler les bonnes pratiques et les marges d'amélioration.
- L'association des personnels supposant mobilisation et concertation interne, à travers notamment des comités techniques paritaires.

Les objectifs, les indicateurs et les cibles de résultat pour les responsables de programme seront déterminés de manière précise dans le projet annuel de performance associé au programme, ils prendront toute leur légitimité par le fait qu'ils seront associés au programme et portés à la connaissance

³⁶ Assemblée nationale N° 3165 présenté par Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean pierre Brard, juin 2006. P53, repris de : www.assemblee-nationale.fr

du parlement dans le cadre de la discussion budgétaire, de même les résultats atteints seront exposés dans les rapports annuels de performance associés à la loi de règlement et rappelés dans les PAP pour la discussion du budget suivant³⁷.

Les budgets opérationnels de programme « BOP » constitueront chacun une segmentation d'un programme déclinant, sur un périmètre d'activité ou un territoire et sur l'autorité d'un responsable, les actions et les objectifs et les indicateurs du programme auxquels ils se rattacheront. Chaque budget opérationnel de programme sera donc rattaché à un programme et un seul ; la responsabilité de son élaboration et de sa mise en œuvre sera confiée à un responsable identifié, désigné par le responsable de programme³⁸.

Cette programmation sera associée à une déclinaison des objectifs et des indicateurs de programme, des objectifs complémentaires qui pouvant être retenus pour tenir compte des particularités du périmètre de la zone territoriale concernée ; les moyens financiers associés à cette programmation seront détaillés dans un budget prévisionnel et la mise en œuvre effective par les responsables autorisés à engager les moyens financiers du BOP sera décrite dans un schéma d'organisation de l'exécution financière³⁹.

Pour la mise en œuvre concrète des actions ou des opérations programmées au sein d'un « BOP », son responsable pourra en confier la réalisation à des unités opérationnelles, c'est-à-dire à des services de l'état au niveau central ou déconcentré⁴⁰. Un dialogue de gestion se déroule à deux niveaux, d'une part entre le responsable de programme et le responsable de

³⁷ André Barilari(2000) « la réforme budgétaire et la responsabilisation des acteurs » revue de finances publiques n°91 , LGDJ, P131

³⁸ Nicolas Sarkozy et Dominique Bussereau « rapport sur la préparation de la mise en œuvre de la LOLF » juin 2004. P19

³⁹ Nicolas Sarkozy et Dominique Bussereau. Op.Cit. P19

⁴⁰ Nicolas Sarkozy et Dominique Bussereau. Op.Cit. P19

budget opérationnel et ses unités opérationnelles et les autres acteurs concernés, tout particulièrement les préfets. Il permet la confrontation, à l'occasion d'échanges itératifs, entre les objectifs du programme et les moyens disponibles, les besoins et les modes de d'exécution retenus par les services en charge de sa mise en œuvre⁴¹.

V. De nouveaux systèmes d'informations:

Le ministère des finances et l'ensemble des autres ministères se sont engagés dans un chantier lourd mais capital qui consiste à mettre en place un système d'information budgétaire et comptable permettant à l'état de satisfaire les exigences de la LOLF.

Le projet « **accord** » : **application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'état**, devrait permettre à répondre à l'exigence de modernisation des systèmes d'informations tant au niveau capital qu'au niveau déconcentré.

Ce projet est une application informatique commune à tous les ministères et tous les acteurs de la dépense publique (gestionnaire, ordonnateurs, contrôleurs financiers, comptables). Elle permet d'améliorer l'exécution et le suivi de la dépense : simplification des procédures pour accélérer le traitement des dossiers, diminution de nombre de contrôles avec pour contrepartie la responsabilisation des services gestionnaires de crédits, ainsi que l'analyse des coûts dans tous les ministères⁴².

Soumis à un coût très élevé, le projet a été abandonné par le MINEFI en mai 2004.

L'abandon du projet jusqu'alors présenté comme la pièce maîtresse de la modernisation budgétaire et comptable à moins de deux ans de la mise en œuvre de la LOLF a eu pour corollaire la déconnection de la refonte du

⁴¹ Nicolas Sarkozy et Dominique Bussereau. Op.Cit. P20

⁴² Mini lexique de l'essentiel de la modérification (septembre 2003) « Les notes bleues de Bercy » N°35.

système d'information et de la mise en œuvre de la loi organique et le repli sur une solution de transition intitulée « **Palier 2006** »⁴³

Le palier 2006 doit permettre d'appliquer l'essentiel de la LOLF à savoir⁴⁴ :

- Présentation et exécution de la loi de finances dans une nomenclature budgétaire et comptable conforme à la LOLF.
- Mise en place d'un circuit de dépense renoué intégrant les nouveaux acteurs (responsable de programme et responsable d'unité opérationnelle) et permettant la globalisation et la fongibilité des crédits, dans le cadre de la généralisation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement à tous les types de dépenses.
- Tenue de la comptabilité budgétaire des dépenses et des recettes, ainsi que la comptabilité générale de l'état en droits constatés, avec une préfiguration de la comptabilité d'analyse des coûts.

La mise en œuvre du palier 2006 a permis de surmonter les difficultés liées à l'abandon du projet accord (2), mais il est affirmé que le palier 2006 n'est qu'une solution cible dénommée : « **Chorus** » et appelée à être déployée plusieurs années après l'entrée en vigueur de la LOLF. L'objectif de refonte du système d'information budgétaire et comptable de l'état et le principe d'une application unique qui intègre l'ensemble de la comptabilité et de la dépense de l'état, est donc maintenu.

CHORUS répond à trois principaux objectifs⁴⁵ :

- Fédérer les grandes fonctions financières de l'État dans une seule application commune aux gestionnaires et comptables de toutes les administrations : Chorus permettra de gérer la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'État ;

⁴³ Assemblée nationale N° 3165. Op.Cit. P48.

⁴⁴ Assemblée nationale N°3165. Op.Cit. P48

⁴⁵ Assemblée nationale. Op.cit. P49

- Mettre en oeuvre toutes les dispositions de la LOLF, notamment en termes de comptabilité et de gestion par la performance
- Simplifier et moderniser les processus financiers : fondé sur un progiciel de gestion intégrée (PGI), Chorus sera conçu comme un puissant levier de modernisation et d'amélioration de la productivité au service des ambitions de la LOLF.

Le calendrier du projet a prévu un démarrage sur site pilote en 2007 et un déploiement de l'application dans toutes les administrations de l'État à partir de 2008. A terme, ce ne sera au mieux que sept ans après le vote de la LOLF que l'état disposera enfin d'un système d'information financière totalement adapté ; ce retard est tout de même préoccupant même s'il doit être relativisé : la mise en oeuvre de la LOLF a fait apparaître de nouveaux acteurs et de nouveaux modes de gestion dont la prise en compte dans la définition de l'outil informatique était indispensable. Si l'on se rappelle qu'aujourd'hui, ni le responsable de programme, ni le responsable de BOP ne font l'objet d'une définition normative précise, cela permet de relativiser le retard signalé.

CONCLUSION

La réforme budgétaire est un des chantiers fondamentaux de la réforme de l'état qui doit permettre de mieux informer les citoyens, le parlement et les responsables de l'action administrative, des enjeux et des résultats des politiques de l'état.

La loi organique du premier août 2001 réforme profondément le budget de l'état ; Au delà de la nouvelle architecture budgétaire, la gestion publique est amené à passer d'une culture de moyens à une culture de résultats, le cadre de la gestion qu'elle met en place est désormais centrés sur la responsabilisation des gestionnaires et le contrôle de la performance. Cette nouvelle gestion reposant sur la performance doit constituer un important levier de réforme de l'état et conduire à un renforcement des pouvoirs du

parlement. La principale innovation pour les administrations, est l'introduction des notions d'objectifs et de mesure des résultats : chaque programme sera accompagné d'un projet annuel de performances présentant les coûts, les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir. De la même manière après l'exécution, un rapport annuel de performances sera joint au programme qui rendra compte des résultats obtenus et identifiera l'écart avec ceux attendus.

Le parlement, quant à lui, bénéficiera d'une meilleure transparence des politiques publiques et de pouvoirs d'amendement et de contrôles renforcés.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

- Michel Paul(2005) « l'essentiel de la LOLF » ,Paris, gualino Editeur, EJA.
- Les cahiers français n°329 (2005) « Budget de l'état et finances publiques ».. La documentation française, PARIS.
- Jean François Copé (2006) « La LOLF un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'état »., PARIS , LGDJ
- Damier catteau (2007) « la LOLF et la modernisation de la gestion publique :la performance , fondement d'un droit public financier rénové »,PARIS , Dalloz Sirey ,
- Jean Pierre Camby (2004) « la réforme du budget de l'état », PARIS, LGDJ,

Revues :

- Patrick Suet (juin 2003) « Après la réforme de la LOLF, un nouveau partage des responsabilités. Revue française de finances publiques, N°82
- Guy Vidal (novembre 2001) « La loi organique relative aux lois de finances » revue française de finances publiques N°76., LGDJ,.
- Projet de loi de finances pour 2006(Septembre 2005). Les notes bleues de Bercy..
- L.Tallineau (janvier 2001) « quatre ans de propositions de réforme de l'ordonnance de 1959 » revue française N°73, ,

- Sophie Mathieux. (novembre 2001) « La LOLF du 1er août 2001 ». Revue française N°76, LGDJ,
- Didier Migaud (juin 2003) « mise en œuvre de la LOLF » revue de finances publiques n°82. LGDJ.
- André Barilari(2000) « la réforme budgétaire et la responsabilisation des acteurs » revue de finances publiques n°91 , LGDJ
- mini lexique de l'essentiel de la modérification (septembre 2003) « Les notes bleues de Bercy » N°35

Autre documents :

- Lettre de Modérification N°01, décembre 2002
- Rapport de Sophie Mathieux payeuse générale du trésor depuis 2003. « La loi organique relative aux lois de finances : objectifs et démarches » .
- MINEFI « la démarche de performance : stratégie, objectifs et indicateurs » Guide méthodologique pour l'application de la LOLF, juin 2004
- DRB, les missions dans les lois de finances aux termes de loi organique du 1^{er} août 2001, diaporama de présentation
- MINEFI “mission ministérielle”. Action extérieure de l'état. Projet de loi de finances pour 2005. septembre 2004.
- Fiche de direction du budget « vers une nouvelle gestion publique » printemps 2001.
- Assemblée nationale N° 3165 présenté par Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean pierre Brard, juin 2006.
- Circulaire N °CMD-02-638: cahier des charges pour l'élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels
- Avant projet de PAP de la mission justice dans le cadre des préfigurations du projet de la loi de finances pour 2005. modérification 13 septembre 2004
- Nicolas Sarkozy et Dominique Bussereau « rapport sur la préparation de la mise en œuvre de la LOLF » juin 2004.

Textes législatifs :

- Article 7 de la loi organique 2001 relatives aux lois de finances.

Sites Internet :

- www.minefi.gouv.fr
- www.ladocumentationfrancaise.fr
- www.performance-publique.gouv.fr
- www.assemblee-nationale.fr